

# 新常态下 PPP 模式应用存在的问题及对策

周正祥 张秀芳 张 平

(长沙理工大学 交通经济研究所 湖南 长沙 410015)

**摘 要:** 经济新常态下,制度变革、结构优化和要素升级是中国经济发展的新动力。PPP 模式能促进政府转变职能,是发挥市场资源配置效应的有效途径。我国地方债形势严峻,基础设施建设资金缺口巨大。私营经济的迅速发展又为其参与基础设施建设奠定了物质基础。但如何调动社会资本参与公共基础设施建设,是 PPP 模式广泛推广亟待解决的关键问题。文章从政府部门和社会资本角度出发,分析了 PPP 模式在全国应用面临法律法规体系不完善、PPP 项目价格形成机制不合理、PPP 项目审批过程复杂等问题,提出了政府应尽快转变观念强化契约精神、建立 PPP 项目专业机构及提供技术支持、制定标准化的 PPP 项目管理合同、加强识别 PPP 项目融资风险和制定风险分担机制等政策建议。

**关键词:** PPP 模式;新常态;社会资本;风险分担机制

**中图分类号:** F294.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-9753(2015)09-0082-14

## The Existing Problems in the Application of PPP Mode under the New Economic Normality and Their Solution

ZHOU Zheng-xiang ZHANG Xiu-fang ZHANG Ping

(Changsha University of Science and Technology, Traffic Institute for Economic Research, Changsha 410015, China)

**Abstract:** Under the new economic normality, institutional change, structural optimization and elements upgrading is the momentum of China's economic development. PPP mode can promote transforming government functions and is an effective way to give play to effect of market allocation of resources. In our country local government debt is serious and the construction of infrastructure funding gap is huge. The rapid development of the private economy for its participation in infrastructure construction laid the material foundation, but how to mobilize social capital to participate in public infrastructure construction is a key problem urgently to be solved to widely use the PPP mode. This article analyzes the problems existing in the nationwide application of the PPP mode from the perspective of government departments and social capital, such as imperfect legal system, the PPP project price formation mechanism is unreasonable, the PPP project examination and approval procedure complex. In order to solve these problems the government should take the following measures: change idea as soon as possible and strengthen the spirit of the agreement, establish the PPP project professional institutions and provide technical support, develop standardized management contract for PPP project,

收稿日期: 2015-05-13 修回日期: 2015-09-16

基金项目: 国家哲学社会科学基金年度项目(13BJY122)、湖南省哲学社会科学基金重大招标项目(15ZDA01)、湖南省哲学社会科学基金重点委托项目(批准号: 12WTB34)、湖南省科技厅软科学重点研究项目(2012ZK2003)、现代服务业发展与湖南新型城镇化协同创新中心资助项目、湖南省国际经济与国际工程管理研究中心资助项目的阶段性成果之一。

作者简介: 周正祥(1965-),男,湖南长沙人,长沙理工大学交通经济研究所所长,教授,硕士生导师,研究方向: 交通运输经济学与高速公路管理。

strengthen the recognition of the PPP project financing risk and develop risk sharing mechanism.

**Key words:** the PPP mode; the new normality; social capital; risk sharing mechanism

## 一、引言

(一) PPP 最早由英国政府于 1982 年提出,泛指政府与私营商签订长期协议,授权私营商代替政府建设、运营或管理公共基础设施并向公众提供公共服务<sup>①</sup>。PPP 有广义和狭义之分。(1) 狭义的 PPP,可以理解为一系列项目融资模式的总称,可分为外包、特许经营和私有化三大类(表 1)。外包类:一般是由政府投资私人部门承包整个项目中的一项或几项职能。例如只负责工程建设,或者受政府之托代为管理维护设施或提供部分公共服务,并通过政府付费实现收益。具体分为模式外包(服务外包、管理外包)和整体式外包(设计-建造、设计-建造-主要维护、设计-建造-经营、经营和维护)。特许经营类:需要私人参与部分或全部投资,并通过一定的合作机制与公共部门分担项目风险、共享项目收益。分为 TOT(购买-更新-经营-转让、租赁-更新-经营-转让)、BOT(建设-租赁-经营-转让、建设-拥有-经营-转让)和其它(设计-建造-转移-经营、设计-建造-投资-经营)。私有化类:需要私人部门负责项目的全部投资,在政府监管下通过向用户收费收回投资实现利润。分为完全私有化(购买-更新-经营、建设-拥有-经营)和部分私有化(股权转让、其他)。(2) 广义的 PPP 泛指公共部门与私人部门为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系。财政部在《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》中指出:政府和社会资本合作模式(PPP)是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系,属于广义 PPP 的范畴。但对 PPP 的通用模式进行阐述时则主要针对狭义 PPP,即“通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作,并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报;政府部门负责基础设施及公共

服务价格和质量监管,以保证公共利益最大化。财政部认为,PPP 是政府与社会资本为提供公共产品或服务而建立的“全过程”合作关系,以授予特许经营权为基础,以利益共享和风险共担为特征,通过引入市场竞争和激励约束机制,发挥双方优势,提高公共产品或服务的质量和供给效率(图 1)。

(二) 2014 年以来国家把 PPP 模式的研究和应用推向高潮。国家分别颁布了《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43 号)、《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》(财金[2014]76 号)、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发[2014]45 号)、《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》(财金[2014]113 号)、财政部印发的《PPP 项目合同指南(试行)》(2015.1.19)、《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》(财金[2015]21 号)。其中 43 号文件积极推广使用 PPP 合作模式,并明确提出 PPP 模式是处理和改善地方债务的重要方式,把 PPP 研究和运用推向热潮。《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》、《PPP 项目合同指南(试行)》、《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》这三个文件则具体规定了 PPP 模式运作规范和方法。2013 年底召开的全国财政工作会上,楼继伟部长专门要求召开政府和社会资本合作(PPP)专题会议,从体制机制创新的角度,对发展 PPP 模式作出了全面、系统的工作部署。他在印尼举办的“第 20 届亚太经合组织财长会议”上表示,在当前私营部门修复资产负债表、公共部门财政困难的情况下,应通过 PPP 等方式积极调动私人资本参与基础设施发展。2014 年 3 月财政部副部长

<sup>①</sup> PPP(Public-Private Partnerships)直译为“公私合作伙伴关系”,是指政府与私人组织之间,为了合作建设城市基础设施项目,或是为了提供某种公共物品和服务,以特许权协议为基础,彼此之间形成一种伙伴式的合作关系,并通过签署合同来明确双方权利义务,以确保合作的顺利完成,最终使合作各方获得比预期单独行动更为有利的结果。

表 1 PPP 的分类及含义

	模式 外包	模式名	英文含义	中文含义
		SC	Service Contract	服务外包
外包类	整体式 外包	MC	Management Contract	管理外包
		DB	Design-Build	设计 - 建造
		DBMM	Design-Build-Major Maintenance	设计 - 建造 - 主要维护
		DBO	Design-Build-Operate( Super Turnkey)	设计 - 建造 - 经营
		O&M	Operation& Maintenance	经营和维护
特许经营类	TOT	PUOT	Purchase-Upgrade-Operate-Transfer	购买 - 更新 - 经营 - 转让
		LUOT	Lease-Upgrade-Operate-Transfer	租赁 - 更新 - 经营 - 转让
	BOT	BLOT	Build-Lease-Operate-Transfer	建设 - 租赁 - 经营 - 转让
		BOOT	Build-Own-Operate-Transfer	建设 - 拥有 - 经营 - 转让
	其他	DBTO	Design-Build-Transfer-Operate	设计 - 建造 - 转移 - 经营
		DBFO	Design-Build-Finance-Operate	设计 - 建造 - 投资 - 经营
私有化类	完全私有化	PUO	Purchase-Upgrade-Operate	购买 - 更新 - 经营
		BOO	Build-Own-Operate	建设 - 拥有 - 经营
	部分私有化	股权转让		
		其他		

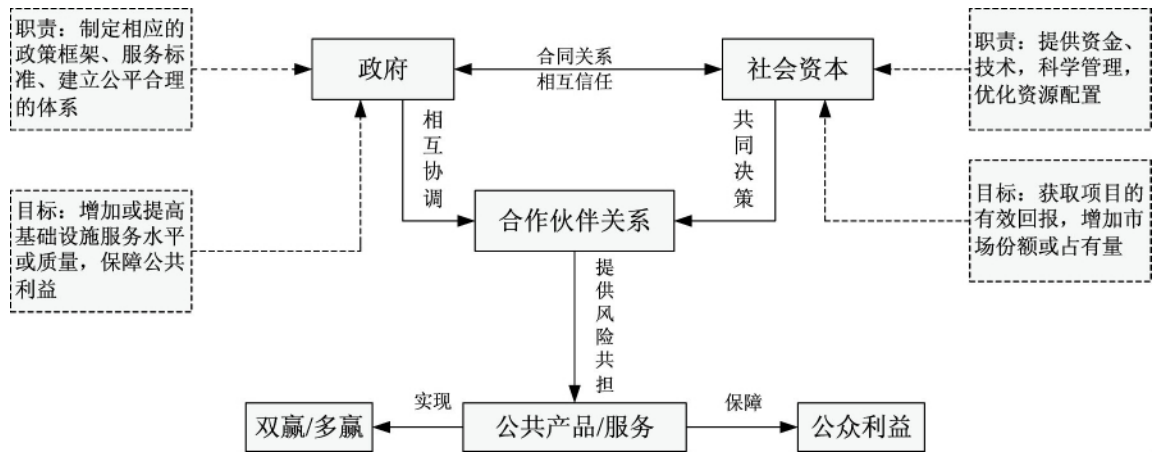


图 1 PPP 模式的内涵

王保安提出“推广使用 PPP 模式是支持新型城镇化建设的重要手段;推广使用 PPP 模式是改进政府公共服务的重要举措;推广使用 PPP 模式是建立现代财政制度的内在要求;当前形势下推广运用 PPP 模式面临着许多困难和艰巨的任务。”全国各地政府为贯彻落实国家颁布的这些文件和制定的相关政策,积极推动政府与社会资本合作模式在各省的应用。如湖南省财政厅发布湘财经〔2014〕49 号文,在湖南推广运用政府和社会资本合作模式。PPP 模式在我国的广泛推广运用具有强大的国家驱动力,PPP 模式强调政府和社会资

本的责任分担,有利于降低前期风险,但 PPP 模式在我国应用还存在许多理论和实践问题,有待我们加紧深入研究。

(三) 根据诺瑟姆 S 型曲线,我国正处在城镇化中期,城镇化率快速增长,2004 - 2013 年近十年每年平均增长 1.25% (图 2)。1978 - 2013 年,我国城镇化率从 17.9% 提升到 53.7%。依据我国城镇化水平估算,到 2030 年我国城市人口数量将占中国总人口的 50%,这使我国将面临公用设施供需压力和市政公用事业的建设高峰,迫切需要我们寻求新的项目融资模式及提供良

好的政策环境。我国政府对 PPP 模式在公用设施项目的应用非常重视,但目前情况下,PPP 模式运作的现有制度及程序不完善,法制不健全,契约精神缺失,许多项目未通过市场化公开招标,不透明,不公平。缺乏有效的盈利模式和政府补贴机制,由于预测收入的不确定性,资金链难以平衡。目前银行等金融机构缺乏对 PPP 模式的了解,企业的 PPP 项目很难在银行获得贷款

支持等。主要是因为银行虽然关注 PPP 项目的发展,但对 PPP 项目中存在的风险认识不足,对风险的预测和管控能力不能达到银行的要求,因此出现银行迫切想参加 PPP 项目建设的融资,但企业仍然难以获得银行的贷款。因此,如何调动社会资本积极参与 PPP 项目建设,如何化解企业的政治风险、财务风险、法律风险和社会风险,亟待我们重点研究。

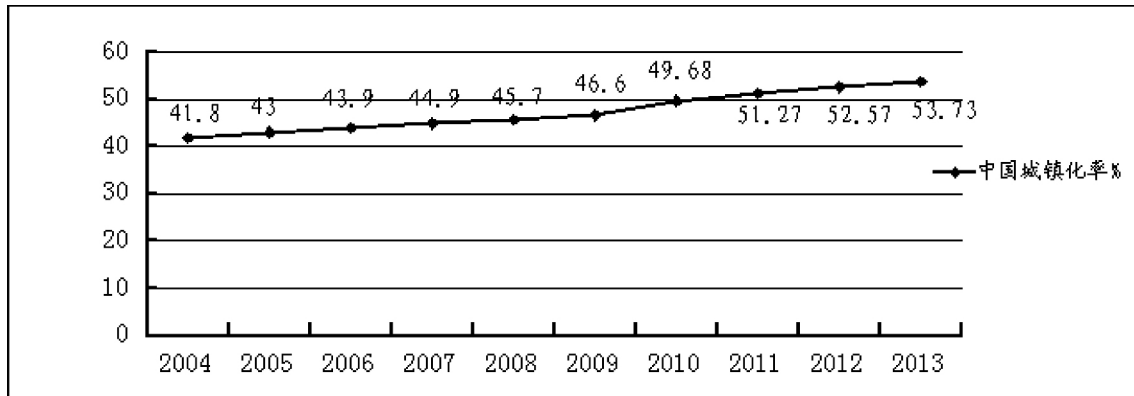


图2 2004-2013年中国城镇化率变化趋势

(四) 新常态是要进入高效率、低成本、可持续的中高速增长阶段。要从靠政府转向靠市场,市场为王成为常态;要从靠资源转向靠创新,全方位创新成为常态;要从靠速度转向靠效率,优胜劣汰成为常态。中国经济“新常态”需要大力推广 PPP 模式。PPP 模式是在尊重市场选择的前提下,政府与社会资本合作,遵循平等合作、互相尊重、互利共赢、利益共享、风险共担的原则,把市场在资源配置中的决定性作用与政府在经济中的引导性作用结合起来,充分利用市场机制和资源,强化基础设施建设,转变建设模式。PPP 模式的发展是中国经济进入新常态、拉动经济增长的新引擎。

## 二、文献综述

### (一) 国外 PPP 模式研究现状

#### 1. PPP 模式的理论研究

国外对 PPP 模式的研究主要表现在理论和实践应用两个方面。PPP 模式理论研究方面包括概念、理论基础等。20 世纪 80 年代,英国率先提出公私伙伴关系的概念并向公众提出公共服务模式,认为 PPP 模式是一种超过一个部门的利益联盟的策略行动<sup>[1]</sup>,在公私部门中许多私营实体参

与为基础设施供给提供支持<sup>[2]</sup>,并达到足以改善经济行动的目的<sup>[3]</sup>。在公私合作伙伴关系中,政府、承包商、运营商和客户通过各种合同协议建立了关系,参与者和金融家筹集资金,将各种法律上和经济上的优惠提供给参与者,确保产品的供应、生产和销售<sup>[4-5]</sup>。其中构成一个公私合同有最主要的两个要件<sup>[6]</sup>,一是将关于一项公共设施的建筑工程和对此设施的日后运营捆绑签约;二是在日后运营之时,设施的产权归先前的建设者,也就是签约的私人一方所有。文森特·奥斯特罗姆(1999)以政府、市场、社会为基础提出“多中心治理理论”,强调在治理公共事务时由政府、公民个人和私营部门三方共担责任和共享权力,一起参与治理使得在各方建立相互合作、相互依赖、相互协商的关系<sup>[7]</sup>。

#### 2. PPP 模式的应用研究

国外学者对 PPP 模式的应用研究起步早。研究表明,PPP 模式的应用主要是在建筑垃圾处理<sup>[8]</sup>、工程建设、农地整理、城市轨道交通等方面,PPP 模式在公共事业项目应用中成功的关键因素是 PPP 项目中的风险管理<sup>[9]</sup>。风险是损失的不确

定性,是活动或事件中人们不希望后果潜在的可能性,即不确定性和风险损失的不确定性<sup>[10]</sup>。PPP 项目的风险分为不可抗力风险、政治风险、法律风险、经济风险和社会风险等,同时根据项目参与方的特点探讨了各参与方所面临的主要风险<sup>[11]</sup>。由于 PPP 融资模式参与方很多,项目的周期很长等原因,使得其面临复杂的风险因素,项目能否成功很大程度取决于对 PPP 模式各风险的有效管理。从经济学角度出发,在建设垃圾管理时要选择合适的 PPP 模式,建立经济模型用来检验再生建筑材料的市场经济生存能力。PPP 模式在工程方面的应用广泛,比如卫生、公共安全、教育、交通、国防和公共不动产管理。1994 年智利引进 PPP 模式在基础设施和公用事业的应用,至今智利 PPP 模式已在机场、交通领域、水库和监狱等基础设施领域成功应用。其中 PPP 模式在土地整理方面的应用比较成功,目前有 5 种模式:简化的农地整理、常规性农地整理、自愿调换土地、项目土地整理和快速土地合并<sup>[12]</sup>。PPP 模式广泛运用于城市轨道交通,“以公交为导向的发展”思想(Peter Calthorpe, 1993)主张通过交通系统将住宅、商业、办公等职能系统组织起来并将各种城市土地利用进行划分,优化用地模式<sup>[13]</sup>。

## (二) 国内 PPP 模式研究现状

### 1. PPP 模式的理论研究

我国对 PPP 模式的相关研究起步较慢、逐步成熟。吴卓瑾、乔宝云(2014)认为 PPP 模式的形成发展是市场失灵和政府失灵推动的,PPP 模式能有效结合政府与社会资本的优势,解决公共服务的资金、管理等各方面的问题<sup>[14]</sup>。宋波、徐飞(2011)以经济学和过程管理为理论基础,从管理学的角度出发,分析了公私两部门主体合作行为,揭示基础设施建设项目运营合作机制的运行机制。综合运用合同理论、委托代理理论、交易成本理论、协调理论、中间层理论等相关理论,系统探讨了 PPP 模式的应用,并通过案例分析,提出了相应的理论支持和政策建议。国内其他学者探讨了 PPP 模式的运作流程及某一具体领域 PPP 模式的运作方式,它们把 PPP 模式与 BOT、TOT、PFI、ABS

和资产证券化等投融资模式进行对比研究,分析了它们的优劣势<sup>[15]</sup>。伍迪、王守清(2014)指出,PPP 是涉及金融、法律、税收、财务、市场、工程技术、经营管理和政治等多因素的复杂过程<sup>[16]</sup>。王守清、柯永建(2008)对特许经营项目融资定义、特征、优缺点、项目过程、应用范围、合同、风险管理和分配、融资渠道等进行了系统介绍,为 PPP 模式在我国的应用提供了理论的系统性和前沿性,更具有实物操作的指导性<sup>[17]</sup>。陈柳钦(2005)重点探讨了 PPP 模式的优势、成功运作的必要条件、我国运用 PPP 模式的注意事项以及国内外 PPP 融资案例<sup>[18]</sup>。但是,国内学者把城市和农村割裂开来,单独研究运用 PPP 模式的可行性,缺乏对 PPP 模式在我国区域性公共产品供给中的利益分配问题、立法问题、监管问题、定价问题、激励问题等的系统研究,缺乏对某一具体领域运用 PPP 模式的实际成效的研究。

### 2. PPP 模式的应用研究

PPP 模式在国内的实践应用项目很多,如污水处理、城市垃圾处理、市政工程、农村环境处理、廉租房建设等<sup>[19-20]</sup>。由于污水处理项目存在的问题以及污水处理的重要性,使得国内许多学者对污水处理融资进行了大量研究,指出可将 BOT 模式运用于水务市场投资项目<sup>[21]</sup>,并分析了城市水务 PPP 项目合作方式与风险分担的对应关系<sup>[22]</sup>。在公共项目的建设,把 PPP 模式引进来已成为理论界和实践界的共识,国务院于 2004 年 7 月 25 日发布了《关于投资体制改革的决定》,利用特许经营等方式吸引社会资本参与公益事业和公共基础设施项目建设。在项目建设中应注意政治和外汇等风险以及税收流失等问题。运用实证分析研究 PPP 模式融资在我国城市轨道交通中的运用<sup>[23]</sup>,提出政策保障、政府定位、人才保障和相应法律和法规保障等措施,指出 PPP 模式在轨道交通项目中的应用是可行的<sup>[24]</sup>。农地整理项目属于政府公共产品供给的范畴,完全依靠政府自上而下的财政投入,很容易产生财政资金供不应求的矛盾,在这种情况下可运用 PPP 模式来解决农地整理项目资金短缺问题<sup>[25]</sup>。PPP 模式下廉租房建设方面的研究很多,认为将 PPP 模式应用到政府

保障性住房项目的建设是合理的,依照利益分配原则建立 PPP 模式的利益分配模型,分析廉租房建设项目中 PPP 模式公私合作的责权、运行机制和目标<sup>[26-29]</sup>。PPP 模式下,政府是重要的合作方,政府从私人部门购买的是一项资产;但是在 PPP 管理模式下,除购买资产外,政府还要根据相应的合约购买一整套服务<sup>[30]</sup>。故研究 PPP 模式在实践中的应用对政府角色的清晰定位是非常重要的。

### (三) 国内外研究述评

综上所述,国内外学者从 PPP 模式的理论基础和实际应用两方面来研究。国外研究比较早,特别是在 PPP 模式应用研究方面,分别从 PPP 模式在建筑垃圾、农村环境保护、农村治理项目、城市轨道交通等方面进行研究<sup>[31]</sup>。PPP 模式在中国的应用中虽然出现了许多问题,如法律环境不完善、政府风险偏大、融资市场不成熟、融资渠道偏少等。但中国基础设施领域的巨大建设需求以及政府积极促进私营资本投资公用事业领域的态度,都为社会资本以 PPP 模式参与基础设施投资建设提供了良好的契机,PPP 模式在中国有良好的应用前景。但我国学术界研究 PPP 模式的历史较短,缺乏针对我国具体国情的深入研究,没有一个完整的研究体系,且国内许多研究缺乏基础理论、缺乏针对性和系统性、缺乏定量分析,这些都有待我们从理论和实践两方面深入研究。

## 三、PPP 模式应用的根本原因及现状分析

### (一) PPP 模式应用的根本原因

PPP 模式起源于英国的“公共私营合作”的融资机制,是指政府和私人组织共同合作建设城市基础设施项目,或提供某种公共物品和服务,以特许权协议为基础,双方通过签署合同来使得权利和义务明确,从而形成一种伙伴关系,彼此能相互监督,最终达到互利共赢的效果。20 世纪 80 年代,英国经济不断衰退,公共支出增加,政府面临巨大的债务压力。英国政府为解决经济衰退和公共支出的双重压力,利用私人资金来提供公共服务以弥补政府公共支出的不足,私有化运动正式启动。经济衰退、政府债务的堆积、公共支出不断增加等是私有化运动的根本原因,也是 PPP 模

式在英国首先兴起和推广的根本原因。

PPP 模式在中国的推广是在国家政策支持下进行的,国家通过制定各种支持性的政策文件,积极推动 PPP 模式在全国的基础设施建设方面的运用;PPP 模式的推广和运用是国家经济社会发展的现实需要。根据审计署的数据显示,2014 年底,地方政府负债达到 30.28 万亿元,PPP 模式的运用能有效缓解政府债务压力,降低地方融资平台的融资风险;PPP 模式的运用是国家财政制度创新发展的内在需求,PPP 模式注重市场机制,引入社会资本,平滑年度财政间财政支出,符合资源优化配置、促进社会公平的现代财政制度要求。在中国,PPP 模式是中央政府力推、各地方政府广泛响应推广起来的,是中国走向现代化的全面改革过程中发展混合所有制经济以解放生产力的战略选择。目前,中国经济发展已进入新常态,处于经济增速放缓、结构调整、转型升级的重要时期。但我国有些地方政府财政债务负担严重,已基本接近政府承受的极限;政府财政资金吃紧,公共部门财政困难;经济发展需要保持适度公共投资规模与地方政府短期偿债压力过大之间的矛盾凸显。这些构成了中国 PPP 模式推广运用的根本原因。

### (二) 国外 PPP 模式应用的现状分析

20 世纪 80 年代,公私部门合作伙伴关系最早在英国出现并得到推广,继而在美国、加拿大、法国、德国、西班牙、澳大利亚、新西兰、日本等主要西方国家得到广泛响应,并得到了进一步的应用,PPP 模式在国外的应用相对成熟。

PPP 模式在英国的应用领域包括:(1) 道路、铁路、公共交通体系、港口、机场、隧道与桥梁等;(2) 供水与污水处理,具体有批量污水处理、固体废弃物管理和供水管网与污水处理系统;(3) 电力方面,有发电和配电系统两方面;(4) 社会基础建设,主要有四个方面的应用:教育(学校设施和服务)、卫生(医院及其他医疗设施和服务)、监狱和社会住房。PPP 模式在英国的应用相对比较成熟,主要可从英国 PPP 项目的数量分布体现(图 3)。通过图 3 可知,PPP 模式在英国的应用主要在公共基础设施建设中,其中医疗、教育、宿舍、交通、环境占主要部分。

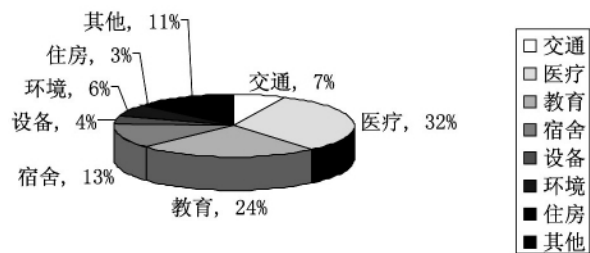


图 3 英国 PPP 项目数量分布

数据来源: 财政部财政科学研究所王朝才: 2014 年财政经济形势与财政改革 PPT 课件

PPP 模式在西班牙的发展较为成熟, 现在占到西班牙基础设施投资的 20%。2003 年西班牙建立了完整的 PPP 法律, 对 PPP 模式的运用法律进行规范。在 2008 年世界金融危机的影响下, 采用 PPP 模式建立的项目公司大部分都顺利度过危机, 仅有 15% 的项目失败。由此可见, 采用 PPP 模式进行基础设施建设能够有效应对风险, 提供高质量的公共服务。

PPP 模式在英国出现后受到世界其他国家政府部门和私营企业的普遍欢迎, 得到了广泛的应用。PPP 模式在各国不同时期的表现形式各不相同, 加拿大、日本、韩国等国家成立了专门的研究组织, 探讨适合本国国情的公私合作制, 政府设立了专门的机构负责公私合作制项目的协调。但在不同国家, 其理论研究侧重点有所不同。英国关注的是私人主动融资; 澳大利亚的研究重点在于风险分担机制和融资模式; 美国理论界研究的核心问题是公私合作制中政府和私营机构政策层面上的合作, 而不是项目层面的合作; 对于法国来说, 虽然法国在污水处理、城市供热、垃圾处理等领域采用公私合作制有很长的历史, 但都以特许经营协议的形式出现, 法国几乎没有公私合作制的理论研究。PPP 模式在国外推广运用相对比较成熟, 为我国全面发展 PPP 模式提供了良好的经验借鉴, 有利于 PPP 模式在我国的推广和运行。

### (三) 国内 PPP 模式应用的现状分析

随着中国经济的持续高速发展, 基础设施供给不足对经济发展的限制效应再次突显, 单靠政府的财政力量无法满足这些基础设施所需的巨额投资。并且投入后政府还要承担巨大的赤字风险, 特别是在教育、医疗、卫生、能源、环保、交通及其他公用设施等方面。基础设施建设资金的短

缺, 为国内外社会资本以 PPP 模式参与我国公共基础设施投资建设提供了良好的契机。

从图 4 可以看出, PPP 模式的发展趋势依据项目主体与项目交付模式的变化而变化, 其中政府的职能与地位发生了比较大的改变。随着 PPP 模式的发展, 政府不仅仅是 PPP 项目的领导者, 也是 PPP 项目的监督者和合作者。同时, 依据 PPP 模式在中国的推广时间和深度, 可将 PPP 模式的发展过程分为四个阶段。第一阶段: 理论研究尝试阶段(20 世纪 80 年代末 - 90 年代初)。1984 年, 中国第一个基础设施 BOT 项目——深圳的沙角 B 电厂, 由香港合和实业有限公司出资兴建, 已于项目特许期结束后由投资人移交给当地政府。该项目是在改革开放初期运作的, 属于中国政府的理论和实践研究尝试。由于缺乏 BOT 运作经验, 运行操作不规范, 造成了一些遗留问题, 中国政府和银行承担了过多风险。第二阶段: 试点项目阶段(1994 年 - 2001 年)。1994 年, 中国政府开始着力研究 BOT 方式。1995 年 8 月, 国家纪委、电力部和交通部联合下发了《关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知》, 为国内运作 BOT 项目提供了法规依据。国家纪委选择了广西来宾 B 电厂、长沙电厂、广东浚白公路等项目作为 BOT 试点项目。这一阶段主要是以新建的 BOT 试点项目为主, 政府参与运作并负责审批, 较多借鉴了国外经验, 建立了基本规则。第三阶段: 全面推进阶段(2002 年 - 2008 年)。随着公用事业市场化改革的推进, 国内各主要城市都出现了 PPP 项目。既有新建项目, 也有存量资产的产权转让和国有企业部分股权的转让项目, 形式多样, 如兰州市供水集团部分股权转让项目等。PPP 模式以本土化特点鲜明的优势在全国进行全面推进, 同时项目文件、操作程序也都得到了进一步规范。第四阶段: 总结反思阶段(2009 年至今)。经过十几年的探索发展, PPP 模式的多种形式已在我国各地得到广泛应用, 不少项目产生的问题也随着项目投入运营以及特许期结束日期的临近逐渐暴露出来。这使得政府和投资人对 PPP 模式进行总结反思, 认识日趋成熟, 这有利于 PPP 模式在未来的实践中得到更好的丰富和完善。

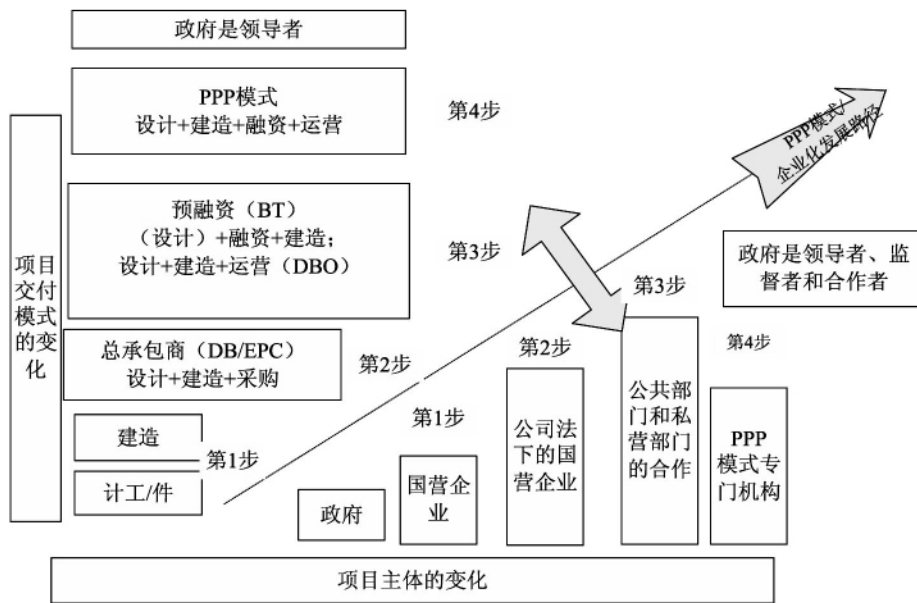


图4 PPP模式的发展趋势

2014年12月24日李克强主持召开国务院常务会议强调：要拓宽融资渠道，探索政府与社会资本合作、特许权协议等投融资模式，要推进外汇储备的多元化运用，支持中国装备走出去，推动产业转型升级、更好改善民生。同日李克强视察水利部时表示，加快重大水利工程建设，要用改革创新的办法。要发挥市场的作用，创新投融资体制机制，推进PPP、BOT、TOT等投融资模式，更多调动社会资金的力量。浙江省省长李强提出要积极探索PPP等模式，解决“融资平台债务高”“公共服务供给效率低”“民间资本进入难”等三大问题，实现政府融资、公共服务供给、民间资本准入的三方共赢，并要求抓紧研究PPP模式的具体管理办法，加快推广和运用PPP模式步伐。湖南省财政厅厅长郑建新表示PPP模式的引进将有助于各级政府债务危机的化解，为打开社会效益和经济效益双赢的新局面作出重要贡献。安徽省住建厅厅长侯淅珉表示推进PPP模式，既可以为城镇化提供资金保障，又能减轻政府债务负担，还能发挥政府和企业各自优势，提高投资效益和公共服务效率，转变政府职能。在国家领导和各省级政府的积极推动下，PPP模式发展迅速。2015年PPP模式运用更为广泛，国家发改委公开发布PPP推介项目，全国范围内的PPP项目共计1043个，总投资1.97万亿

元。其中，北京市20个PPP项目将拉动1675.74亿元投资，用于轨道交通和生态环境两个领域。重庆再签约33个总投资为1300亿元项目，涉及教育、卫生、文化等领域。另外，市政桥隧项目，土地整治、枢纽综合改造项目，医疗、保障房等项目将分别对增加城市吸纳能力、提速城市片区开发、服务民生等方面起到重要带动作用。2015年1月15日，福建省发改委公布第二批59个示范项目，涉及水利、交通、能源、社会事业、环保以及城镇基础设施等方面，项目总投资1011亿元。2015年1月四川省发布一揽子财政政策，推出PPP的相关支持政策措施。根据这些政策，四川省已签“政府与社会资本合作”项目协议28个、总投资额约404亿元，此外，还向社会发布项目264个、总投资约2534亿元。2015年7月7日，湖南省财政厅正式公布了“全省第二批政府和社会资本合作（PPP）示范项目名单”，涉及基础设施、社会事业、生态环保、交通、文化旅游产业5大领域，共有52个项目入列该名单，总投资额达768.14亿元。PPP模式在全国各省的应用掀起热潮，PPP模式在我国的引用正处于高峰期。

#### （四）国内外PPP模式应用的特点

经过多年的发展，国外对PPP模式的运用十分广泛，已经形成独特优势。第一，西方国家建立



专门的基础设施管理机构,这一机构负责对整个城市的建设进行规划,筹集建设资金、监管投资的使用情况,并负责协调公共部门与私营部门在基础设施投资中的关系,制定严密的基础设施建设计划,完善城市基础设施的决策过程。第二,有效的监管体系。PPP 模式是政府和私营机构的合作,因此政府作为监管政策的制定者在 PPP 模式监管框架形成的过程中,充分征求利益的相关方,包括投资者、运营者、消费者的意见,制订合理的监管框架,使监管法规既能保证基础设施服务的质量,又能保护有关利益方的合法权益。第三,制定 PPP 法律,消除了实施 PPP 的法律障碍。政府在一些领域制定或修订了法律,以实现公私伙伴关系与原有法律框架的兼容。

中国 PPP 模式最重要的特点是项目目标一致。虽然两者的终极目标不同,但通过合理的合同设计,将双方利益捆绑在一起,激励相容,使得双方目标变为一致。政府是通过项目的建设实施提供公共服务,社会资本以项目目标的实现获取收益,因此社会资本和政府最终都是通过项目的建设实施达成自身的目标。利益共享是 PPP 模式的第二大特点。政府与社会资本方通过合作达到各自的目标,即政府提供公共服务,社会资本在提供公共服务的同时获得应有的收益,在合作过程中通过合约对收益进行合理分配。PPP 模式的第三大特点是风险共担。政府与社会资本方按各自的优势来承担不同的风险,且承担的风险与利益挂钩。

此外,国内外 PPP 模式的应用还表现为:第一,对于公私合作的公与私的定义不同。这是由国内外政治体制差异和国际环境决定的。在国外的 PPP 定义中公与私主要是指公共部门和私营部门;而中国的 PPP 定义中公与私是指的政府部门和社会资本。第二,市场环境的差异。国外市场经济发展已经趋于完善,拥有规范的市场管理机制;中国的市场化进程在不断推进,但与国外发达国家之间仍存在差距,市场还有待完善和规范,需要政府出面进行干预。第三,法律条件的差异。国外 PPP 模式经过多年的发展,已经比较规范,基

本具备了 PPP 项目适用的法律;而中国 PPP 模式刚刚全面推广,政府部门积极宣传,但仍处于起步阶段,正在探索适合中国国情的 PPP 模式,PPP 法律制定仍不完善。第四,融资渠道多样化。国外 PPP 项目的融资方式包括银行贷款、出口信贷、资本市场、国际银团贷款、租赁公司及项目其他参与方等;而在中国,主要的融资方式是银行贷款。

#### 四、PPP 模式应用存在的问题及原因

PPP 模式是一种公共部门与社会资本合作的模式,它可以缓解基础设施建设资金紧张现象,是一种双赢或多赢的合作模式。目前已在英国等国家得到广泛推广和应用,在我国也得到了高度重视。推进 PPP 模式在我国的应用需要具备一定的内外部条件,如强有力的政府支持和监管、清晰完善的法律法规体系、健全的信用体系和财务制度、专业化的机构和人才的支持等。综合考虑这些因素,我们从公共部门和社会资本两个角度来分析我国推进 PPP 模式存在的问题及原因。

##### (一) 公共部门

1. 缺乏 PPP 模式应用的法律体系。从国外 PPP 模式实践来看,PPP 模式的有效运行需要一个良好的社会法制环境来保障,目前我国 PPP 模式的运作缺乏国家法律法规层面的支持,PPP 法律的制定仍在进行中。目前 PPP 项目的管理仍参照《特许经营法》、《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国招标投标法》,但这些法律没有全面地涉及 PPP 项目建设中可能发生的各种问题。PPP 模式主要应用在公共基础设施建设方面,公共基础设施由于自身的非排他性和自然垄断性,决定了其“非市场性”特征,因此公共基础设施建设应由政府介入,以满足公众和社会发展的需要。需要国家出台规范全面的法律政策,明确规定政府和私人部门的权益和义务,以确保合作双方的利益。同时 PPP 项目的运作需要清晰、完善的法律和法规制度予以保证,需要在项目设计、融资、运营、管理和维护等各个阶段对政府部门和企业各自需承担的责任、义务和风险进行明确界定,保护合作双方的利益,提供优质的公共服务。

2. 契约精神薄弱。PPP 项目的全过程都是通

过合约对项目进行约束,因此 PPP 项目的顺利完成需要在整个建设周期注重契约精神。但政府部门一直处于主导地位、权威地位,对于契约精神认识不足。在传统的基础设施建设过程中,我国各级政府面临地方债务压力较大、信用环境差等问题。招商引资时积极承诺,完成基础设施建设运营后不能按照合同约定进行支付,尤其是面临政府换届、重大政策调整时,政府之间推诿责任现象时有发生,损害了社会资本的合法权益。由于长期的发展,造成政府部门契约意识薄弱、官本位思想严重,严重影响 PPP 模式的推广和运用。

3. 公共利益受损。PPP 模式下,由于有些政府官员缺乏必要的专业知识、技能和科学的评估方法,或沿用老的管理方法来管理,容易出现决策失误,甚至导致腐败,从而使国有资产由于管理者腐败而直接流失、过低的估价和决策失误而间接流失。另外,政府与社会资本合作过程中也会使国有资产损失,包括政府财政直接损失和国有企业亏损。我国市场经济体制还不完善,在公私合作过程中部分有权力的政府官员中饱私囊,损害公共利益。PPP 模式中,政府部门更加关注自身的财政压力与投资方向,会尽可能甩掉自身所需承担的责任,导致政府部门在某些领域的责任缺失,造成政府角色的缺位和错位,侵蚀公共利益。

4. PPP 项目价格形成机制不合理。近年来,PPP 模式在我国应用不断探索前进,虽然有效克服了政府部门垄断供给下的一些缺陷,但在运营过程中,价格形成机制存在很大问题。由于公用事业及其基础设施和服务具有非排他性、正外部性、非竞争性及自然垄断等特点,只靠市场无法形成合理的价格,必须由市场和政府共同决定。成本定价法和投资回报率法是两种传统的定价法,存在很大的局限,成本利润率和投资回报率的标准难以确定、信息不对称、风险分担不公平以及价格构成中政府收费和税费混淆,使得政府监管不便,更为涨价创造条件。政府在选择社会资本合作时,通常没有进行公开招标,或者招标时没有明确标准的标底,由承担合作的社会资本进行定价,此时的价格是个别企业成本价格而不是行业的平均

成本价格。

5. 政府监管力度把握不准。目前,我国是市场机制的过渡时期,市场准入控制不足,使得某些公共服务项目参与经营的社会资本数量过多、竞争混乱、服务水平参差不齐。由于政府的监管力度不够或者由于腐败现象滋生,使得政府部门对公共服务价格和服务监管不足,导致乱收费和高收费,致使某些私营部门获取大额利润,最终损害公众利益。与此同时,在一些公共服务领域,政府在投资方面的监管过多,造成权力寻租活动猖獗,经济活动成本被人为加大,而政府各部门和各层级之间职责界定及分工的模糊使得在某些公共服务项目上的监管活动较为混乱,增加了社会资本投资的风险。

## (二) 社会资本

1. 法律法规不完善。依据我国目前 PPP 项目的现状,社会资本进入城市基础设施投资缺乏完善的法律保障。由于我国没有清晰和完善的关于 PPP 模式的具体法律条文,使得目前存在股权转让与特许经营管理条例的矛盾。投资收益率没有明确法律规定或指导意见,造成投资商面临投资法律风险。同时法律与政策法规之间的一致性问题、中央政府政策法规与地方政府政策法规的一致性问题制约社会资本参与 PPP 模式。比如在招标法中,现行的招标法基于工程采购的特性而设立,禁止对标书上的条款、条件等作出实质性的修改,同时该法也禁止评标完成之后任何形式的谈判和协商,灵活性的缺乏使得 PPP 结构的优势不能发挥和利用。

2. 政府违约风险存在。城市基础设施特许经营项目投资资金量大、投资利润较低、投资回报渠道比较单一、投资回报周期长,企业的大部分或全部投资回报资金来源于政府财政支付,一旦政府出现支付违约,企业便无法支持,陷入困境,特别是中小型企业,很容易出现资金链断裂的严重危机。由于中国长期以来的官本位思想严重,政府部门一直处于绝对领导的地位。虽然 PPP 模式作为市场化的运作模式引进社会资本,但是政府在其中的作用仍然很明显,在社会资本看来与政府

部门的合作,社会资本仍处于弱势地位,难以保障其自主经营的权利。特别是部分政府官员主要强调企业的社会责任和义务,而忽略企业盈利重要性,违背了社会发展的市场规律。用政治需要代替发展规律,以行政命令代替经济合同,严重脱离市场发展规律,使社会资本难以遵循市场经济规律做出决策。

3. 市场准入障碍。由于长期以来的政府因素影响,城市基础设施行业壁垒尚未打破,城市道路、水利等还是以财政投资为主,民间资本准入制度严格,行业进入阻力大。特别是轨道交通领域,民营资本相对规模小、融资能力差,缺乏相应的运营经验和运营实力,缺乏竞争力,短期内难以进入。在城市基础设施建设方面引入 PPP 模式,对社会资本开放基础设施建设领域,但能够获得进入资格的企业都是在政府部门有良好的合作经验的企业,基础设施建设领域的市场准入障碍还是无形的存在。

4. 审批程序复杂。PPP 项目的立项必须面对复杂而耗时的许可和审批过程,在这个过程中牵涉到不同层级的多个政府部门,投资者需要与众多的政府部门官员交涉、磋商甚至谈判。但是长期以来,政府部门的办事效率都不高,存在较多的不确定因素,影响到审批程序的办理。由于不同政府部门对项目审批的要求不同,社会资本要获得 PPP 项目的审批将耗费大量的时间和精力,降低项目的运行效率,不能实现理想化的高效运作。

5. 专业化机构和专业人才缺乏。PPP 模式的运作是采用项目特许经营权方式来进行项目融资,它需要复杂的法律、财务和金融等方面的知识。一方面要求政策制定参与方制定标准化、规范化的 PPP 交易流程,对项目的运作提供技术指导和相关政策支持;另一方面需要专业化的融资服务机构提供具体专业化的服务。由于 PPP 模式在中国应用比较晚,很多条件都不成熟,特别是在一些二、三线城市,许多政府和企业对 PPP 模式认识不足。PPP 项目是一种新型的公共基础设施建设模式,更谈不上有专业的机构和专业人才来促使 PPP 项目的有效运行,在许多 PPP 项目建设中

明显感觉到经验不足和相关知识的匮乏。

6. 风险共担原则缺乏。PPP 项目能否成功运作的因素是风险的预测、管理和合理的风险分担机制。每一个 PPP 项目都面临一系列系统性风险及临时性风险,但由于我国特殊的国情使得 PPP 项目的风险更加复杂和不确定。如政策法规及法律的频繁调整和变动,经济结构的调整等因素使得企业预测 PPP 项目的风险更加困难。由于 PPP 模式在中国的应用尚未成熟,仍有许多不足之处,特别是风险预测与管理方面,对风险缺乏事前充分的认识、论证以及风险管理经验的缺乏和合同中的责任不清,很容易使 PPP 项目陷入困境。同时,在风险分担方面,政府习惯把某一项目授权给私人投资者时连同政府的责任一同推卸掉,而风险分配的不均衡导致私人投资者的总体风险增加,并最终导致成本增加。

7. 融资困难。就目前中国的情况而言,基础设施与社会公共服务领域投资规模大、期限长,使 PPP 项目对中长期融资需求强烈。但是金融机构对提供中长期贷款兴致不高,特别是随着利率市场化的深入,金融机构对中长期贷款的风险进行规避,不愿意为 PPP 项目提供中长期融资。虽然金融机构有兴趣参与 PPP 项目建设,但由于 PPP 项目风险大、周期长,因此对于 PPP 项目的中长期融资约束条件更多,导致 PPP 项目融资难问题进一步凸显。

## 五、科学应用 PPP 模式的对策建议

### (一) 建立契约制度强化政府部门的契约精神

政府缺少契约精神和法治精神是影响社会资本参加 PPP 项目的重要原因。通过建立完善的契约制度,对政府部门的职责进行明确规定,并且明确规定政府部门违约行为的判定依据,并制定不同程度的违约惩罚,惩罚措施直接影响到相关政府部门及负责人。这是对政府部门和政府工作人员的鞭策和监督。此外,将政府部门的违约情况纳入政府部门的年度工作情况考核,由上级政府部门对其进行管理,政府部门的契约精神将成为政府部门的考核指标之一。同时政府部门定期对 PPP 项目进展情况向社会公众报告,由社会公众对

其进行监督。

(二) 完善具体可操作的 PPP 投融资管理法律法规

PPP 模式是一种合同式的项目投融资和管理方式,它的有效运作需要一套完善的法律条文和政策作为依据来确保项目参与各方的谈判有章可循。政府建立和完善相关的法律法规能促使 PPP 项目更好地与国际接轨。PPP 投融资管理法律应在保障政府权力的同时增加投资方资金投入的信心并降低 PPP 项目的风险和成本。因此,PPP 项目管理条例的颁布非常必要。PPP 项目管理条例基本框架应包括:PPP 模式的适用范围、设立程序、招投标和评标程序、特许权协议、风险分担、权利与义务、监督与管理以及争议解决方式和适用法律等,最关键的在于具体操作方面应明确规范。

(三) 转化角色制定标准化的 PPP 项目审批程序

PPP 模式离不开政府的积极推动,其中政府角色转化和简化 PPP 项目审批程序是 PPP 模式能否广泛推广应用的关键因素。PPP 投融资模式与传统模式相比,政府应该由过去在公共基础设施建设中的主导角色,变为与私人部门一起合作并监督项目完成的角色。在这个过程中,政府应对公共基础设施建设的投融资体制进行改革,对管理制度进行创新,以便更好地发挥监督、指导及合作者的作用。政府通过制定有效的政策和措施,促进国内外投资者参加我国基础设施的投资,并形成利用共享和风险共担的政府和私人资本的合作模式。随着政府角色的转变,政府将成为 PPP 项目的组织者和促进者。同时,应简化 PPP 项目的审批程序,吸引社会资本参与。建议由中央政府的监管机构建立公私合作制项目的审批程序和操作程序,各地方 PPP 项目的开发参照这一程序,这些标准程序应通过项目经济状况、投资效益指标等来评估其合理性和可行性。一旦建立了标准程序,每个公私合作制项目都必须遵从这些程序,任何未通过此程序或是未采用程序中所要求标准的项目都不应获得批准。

(四) 加大对社会资本的政策支持

在目前的经济环境下,无论是从基础设施的

发展阶段还是从地方政府融资平台出现的问题考虑,引进社会资本都是非常必要的,这就需要政府加大对社会资本的政策支持。第一,在融资方面给予社会资本的政策支持。调整银行的信贷评价体系,使私营企业与国有企业具有一样的平等地位;对于参与 PPP 项目的企业,政府可以给予贴息、担保及其他措施,提高社会资本的融资能力;鼓励银行对 PPP 项目实行贷款开放,银行建立和完善为社会资本服务的金融组织体系及提供社会资本的融资协调服务等。第二,地方政府在同条件下优先选择社会资本。政府在加强监管的同时,应有意识地引入社会资本,选择综合实力较强的企业。第三,政府在征地、税收方面给予社会资本优惠政策等一些列措施。只有加大对社会资本的政策支持,才能充分调动社会资本的积极性。第四,政府设立专项资金用于支持和鼓励 PPP 项目的开展,运用财政资金的引导作用,通过财政资金支持撬动大规模的社会资本,吸引社会资本积极参加 PPP 项目。

(五) 加强识别 PPP 项目融资风险和制定风险分担机制

英国等国家成功经验表明,PPP 项目的核心是风险分担机制。在 PPP 项目中,对于投资者而言,他们最关心的是如何规避风险,只有具备合理的风险分担机制才能吸引足够的资金参与到基础设施建设中来。PPP 项目面临着许多的风险,包括不可抗力风险和一般风险。要保证 PPP 项目的顺利实施,要求我们在具体项目中加强对风险的识别,并确定风险分担机制,以确保 PPP 项目的顺利进行。根据国内外 BOT、BOO 等项目建设的经验,结合 PPP 模式的特征,对 PPP 模式运行过程中可能面临的风险进行总结,并深入分析风险产生的原因,制定 PPP 模式的风险对照表,为政府和社会资本在进行 PPP 项目时提供参考,强化风险识别能力。根据承担风险的能力分配风险,政府对于政策变化的把握和掌控能力强,则应承担政策风险;社会资本具有较强的经营管理能力,则应承担运营风险;而对于不可抗力的风险,则应根据风险发生的实际情况由政府和社会资本共同承担。

虽然 PPP 项目合同条款对风险承担进行分配,但仍需谨记政府是基础设施的最终所有者也是风险的最终承担者。同时,政府与社会资本合作组建项目公司,政府作为公司的股东,项目的实施状况直接影响到政府的利益,在遇到困难时将会主动帮助企业协调解决,有效为企业分担一定的风险。

#### (六) 创建科学的价格形成和财政补贴机制

价格制定既要尽可能减少政府的财政支出,又要保证社会资本的收益,经过政府和社会资本双方的博弈最终确定恰当的价格。因此在制定价格时,各级政府和有关部门应通过建立定期审价制度等方式,加强成本监控,健全公共服务价格调整机制,完善价格决策听证制度。既形成社会资本长期稳定的投资回报预期,又坚决维护公共利益。对社会效益较好,但经济效益较差、难以维持成本支出的项目,在综合考虑产品或服务价格、建造成本、运营管理费用、财政中长期承受能力等因素的基础上,合理提供财政补贴,并探索建立动态补贴机制,以保证财政支出的稳定<sup>[32]</sup>。

#### (七) 成立创新性融资平台解决融资难问题

目前融资难问题是 PPP 项目实施的重大障碍之一。政府可建立创新性融资平台,联合各级政府拓宽融资渠道,吸引社会资本,引导非财政资金投入,降低融资成本,优化债务结构。“PPP + P2G”这一模式则是有效的解决方式。“PPP + P2G”是指将政府与社会资本合作与互联网金融模式中的 P2G 结合起来。P2G 是通过搭建中间桥梁将民间资本与政府基建项目联系起来,提供高效率、低成本的资产撮合交易。“PPP + P2G”将 PPP 项目设计成 P2G 产品,充分发挥 PPP 项目运作过程中规范透明、风险控制措施严格、收益稳定等优势,吸引投资高风险 P2P 产品的民间资金进入。“PPP + P2G”既能有效地解决政府融资难的问题,又能有效防控网络借贷行业的风险,并且还能使民众分享政府基建所带来的长期稳定的投资收益。

#### (八) 设立 PPP 项目专业管理机构并提供技术支持

PPP 项目一般复杂耗时,市场不稳定,这就要求政府设置一个专门负责 PPP 项目设计、开发、监

督和管理的机构。它在减少 PPP 项目风险的同时也提高资金使用效率并保证 PPP 项目的有效运作,而且也是政府保证社会资本提供的公共服务和产品的质量和价格的手段。但这样一个机构的设置需要政府基础设施建设的主管部门、相关部门以及行业主管部门之间的相互沟通和协调,并且保证该管理机构的持续有效运行,发挥其监督和管理作用,进一步降低政府信用风险的产生。为确保 PPP 项目的完成,需要相关的技术支持。在技术支持上,一方面中央政府应建立和完善 PPP 项目的操作程序及实施细则,另一方面需要加强项目的可行性研究和项目评估,对可行性研究报告及项目评估报告提出规范化的标准,严格规定项目评估内容,这是项目风险防范的重要措施。同时管理机构可运用大数据的优势,对 PPP 项目进行全程的网络化监管,并建立专业的网络平台,提供项目信息及披露在建项目的情况<sup>[33]</sup>。

#### (九) 加快培养 PPP 项目投融资专业人才

由于 PPP 项目的运作比较复杂,涉及到法律、金融、财务和管理等方面知识,需要培养专业的 PPP 项目管理人才。应采取 PPP 相关专业知识的培训、实际案例考察等手段培养政府所需要的 PPP 官员及人才。同时制定规范化、标准化的 PPP 操作流程并对项目的运作提供技术指导和相关政策支持和建立专业化的中介机构。PPP 模式的实施是一个理论与实践相结合的过程,它的操作复杂,涉及到招标、谈判、融资、管理等许多程序,这就需要有专业性强的人才。懂得金融、财务、合同管理、法律和专业技术方面的人才才是确保 PPP 项目顺利建设和实施的关键,所以我们要加强复合型人才的培养,增加投资者的投资信心,确保项目高效完成。一方面可以派遣优秀人才去国外学习先进理论和成功经验,提高我国 PPP 模式的研究和发展水平;另一方面,要积极加强教育和培养,提高我国本土人才的数量和质量。

#### 参考文献:

- [1] Michae, Spackman. Public-private partnerships: lessons from the British approach [J]. *Economic Systems*, 2002, 26 (3): 283-284.
- [2] Darrin Grimsey, Mervyn K. Lewis. Evaluating the risks of

- public private partnerships for infrastructure projects [J]. International Journal of Project Management ,2002 ,20 ( 2) : 107-108.
- [3] Lucius J R. Public-private partnerships: pitfalls and possibilities [J]. Public administration review 2014( 1) : 50-51.
- [4] Po-Han Vhen ,Robert L K. Tiong. Analysing the structure of public-private partnership projects using network theory , ABU NASER CHOWDHURY [J]. Construction management & economics 2011 29( 1-3) .
- [5] Matthias Ehrlich ,Robert L K. Tiong. Improving the assessment of economic foreign exchange exposure in public-private partnership infrastructure projects [J]. Journal of infrastructure systems 2012 ,18( 2) : 57-67.
- [6] David Hall ,Robin de la Motte and Steve Davis. Terminology of public-private partnerships [R]. Public Services International Research Unit ( PSIRU) paper 2003.
- [7] 文森特·奥斯特罗姆著,毛寿龙译. 美国公共行政的思想危机 [M]. 上海: 上海三联书店, 1999.
- [8] Xavier Duran ,Helena Lenihan ,Bernadette O' Regan. A model for assessing the economic viability of construction and demolition waste recycling-the case of Ireland [J]. Conservation and Recycling 2006( 46) : 302-320.
- [9] Patrick T I Lam. A sartorial review of risks associated with major infrastructure projects [J]. International Journal of Project Management ,1999( 17) : 77-87.
- [10] Rosenbloom J. S. A case study in risk management [M]. Prentice Hall ,1972.
- [11] Jonathan P. Doh ,Ravi Ramamurti. Reassessing risk in developing country infrastructure long range planning [R]. 2003-36: 337-353.
- [12] Rainer M J. German land readjustment-ecological ,economic and social land Management [EB/OL]. <http://www.ddl.org/figtree/pub/proceedings/korea/full/~papers/pdf/session20/2003-8-19>.
- [13] Peter Calthorpe ,Mervyn ICLewis. Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects [J]. International Journal of Project Management 2002( 20) : 107-118.
- [14] 吴卓瑾, 乔宝云. 构建合理的 PPP 管理框架推进财政和国家治理现代化 [J]. 中国财政 2014( 15) : 46-49.
- [15] 宋波, 徐飞. 公私合作制( PPP) 研究——基于基础设施项目建设运营过程 [M]. 上海: 上海交通大学出版社 2011.
- [16] 伍迪, 王守清. PPP 模式在中国的研究发展与趋势 [J]. 工程管理学报 2014( 6) : 75-80.
- [17] 王守清, 柯永建. 特许经营项目融资 [M]. 北京: 清华大学出版社 2008.
- [18] 陈柳钦. PPP: 新型公私合作融资模式 [J]. 中国创业投资与高科 2005( 6) : 69-70.
- [19] 施颖, 刘佳. 基于 PPP 模式的城市基础设施特许经营期决策研究 [J]. 当代经济管理 2015( 6) : 18-23.
- [20] 姚东旻, 刘思旋, 李军林等. 基于行业比较的 PPP 模式探究 [J]. 山东大学学报( 哲学社会科学版) ,2015( 4) : 23-33.
- [21] 张裕伟. 以 PPP 模式建设小型污水处理厂的探讨 [J]. 工程与建设 2008( 1) : 25-27.
- [22] 刘平养, 李慧, 刘霞. 我国中小城镇污水处理厂管理运营的市场化模式探讨 [J]. 生产力研究 ,2010( 1) : 157-159.
- [23] 谢伟东, 何雯. 公私合作模式融资在我国城市轨道交通项目中的实践 [J]. 城市轨道交通研究 2006( 3) : 1-4.
- [24] 朱巍, 安蕊. 城市轨道交通建设采用 PPP 融资模式的探讨 [J]. 铁道运输与经济 2004( 1) : 26-28.
- [25] 汪文雄, 钱圣, 杨钢桥. PPP 模式下农地整理项目前期阶段效率影响机理研究 [J]. 资源科学 ,2013( 2) : 341-352.
- [26] 刘晓霞. 我国公租房融资模式研究 [D]. 大连理工大学 2013.
- [27] 申颖. 廉租房建设中的 PPP 融资模式研究 [D]. 首都经济贸易大学 2012.
- [28] 陈德强, 郑思思. 公共租赁住房 PPP 融资模式及其定价机制研究 [J]. 建筑经济 2011( 4) : 12-16.
- [29] 纪建悦, 刘顺利. PPP 融资模式在我国公共租赁住房建设中的应用研究 [J]. 金融发展研究 2013( 1) : 29-31.
- [30] 贾康, 孙洁. 公私合作伙伴机制: 新型城镇化投融资的模式创新 [J]. 中共中央党校学报 2014( 1) : 64-71.
- [31] 张晓敏, 陈通. 公共文化设施 PPP 建设运营模式研究 [J]. 管理现代化 2015 35( 1) : 118-120.
- [32] 高颖, 张水波, 冯卓. PPP 项目运营期间需求量下降情形下的补偿机制研究 [J]. 管理工程学报 2015( 2) : 93-102.
- [33] 郭培义, 龙凤娇. PPP 模式推进过程中的问题及建议 [J]. 建筑经济 2015( 8) : 11-14.

( 本文责编: 王延芳)